



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO- 4101-13-03/2012
P/12/134

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/134 – Funkcjonowanie funduszy sołeckich
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Monika Lasota, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 080237 z dnia 11 lipca 2012 r. 2. Ewa Kruszyńska, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 080238 z dnia 11 lipca 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Kórniku, Plac Niepodległości 1, 62-035 Kórnik
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Lechnerowski, Burmistrz Miasta Kórnik

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, które polegały na: błędnym ustaleniu kwot należnych sołectwom z funduszu sołeckiego, niezamieszczaniu w protokołach z zebrań wiejskich wszystkich wymaganych statutami sołectw danych, wystąpieniu do Wojewody o zwrot części wydatków za rok 2010 i 2011 r. ustalonych w nieprawidłowej wysokości i uzyskanie zwrotu części wydatków za 2010 r. w zawyżonej wysokości oraz nienależytym wykonywaniu kontroli zarządczej, co istotnie przyczyniło się do powstania wyżej wymienionych nieprawidłowości. Pozytywnie zostało natomiast ocenione: tworzenie funduszu sołeckiego, terminowe informowanie sołtysów o wysokości środków należnych z funduszu, wydatkowanie środków przez sołectwa na przedsięwzięcia spełniające warunki wskazane w ustawie o funduszu sołeckim, terminowe złożenie wniosku o zwrot części środków wydatkowanych z funduszu sołeckiego oraz organizacja kontroli zarządczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizowanie funduszu sołeckiego

1.1. Tworzenie funduszu sołeckiego

Opis stanu faktycznego

Rada Miejska podjęła, z zachowaniem terminów określonych w art. 6 i art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim², uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy na lata 2010, 2011 i 2012 środków na utworzenie funduszu sołeckiego (tj. odpowiednio w dniu: 24 czerwca 2009 r., 31 marca 2010 r. i 29 marca 2011 r.). Uchwały Rady Miejskiej w tej sprawie przekazywano Regionalnej Izbie Obrachunkowej (RIO) w Poznaniu, która nie uchylila żadnej z tych uchwał, a także nie wniosła uwag do ich treści. Inicjatorem wyodrębnienia tego funduszu w budżecie Gminy byli sołtysi.

[Dowód: akta kontroli str. 234 – 259, 592 – 597, 589]

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm

Wielkość funduszu sołeckiego (według uchwał budżetowych) wynosiła ogółem: 452.192 zł w 2010 r., 485.485 zł w 2011 r. i 534.660 zł w 2012 r. W kontrolowanym okresie Rada Gminy nie korzystała z prawa do zwiększenia środków funduszu sołeckiego ponad kwotę ustaloną na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 260 – 329, 234 – 259]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na doręczeniu do RIO w Poznaniu uchwał Rady Miejskiej w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego po upływie odpowiednio: 12 dni, 12 dni oraz 13 dni od ich uchwalenia, co stanowiło naruszenie terminu określonego w art. 90, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), gdyż uchwały powinny zostać przekazane w terminie 7 dni od ich uchwalenia.

[Dowód: akta kontroli str. 592 – 597]

Burmistrz podał, że naruszenie ww. terminu spowodowane było niedopatrzeniem.

[Dowód: akta kontroli str. 609, 610]

1.2. Rozdysponowanie środków funduszu sołeckiego na sołectwa

*Opis stanu
faktycznego*

W badanym okresie Gmina składała się z 26 sołectw: Biernatki, Błaziejewko, Błaziejewo, Borówiec, Czołowo, Czmoniec, Czmoń, Dachowa, Dziećmierowo, Dębiec, Gądky, Kamionki, Konarskie, Koninko, Kromolice, Mościenica, Pierzchno, Prusinowo, Radzewo, Robakowo – osiedle, Robakowo – wieś, Runowo, Skrzyżki, Szczodrzykowo, Szczytniki, Żerniki.

[Dowód: akta kontroli str. 82 – 96]

Kwota bazowa, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, ustalona przez Gminę wynosiła: na 2010 r. – 2.955,69 zł, na 2011 r. – 3.086,55 zł, a na 2012 r. – 3.356,74 zł. Wysokość dochodów bieżących Gminy, przyjęta do obliczenia wysokości funduszu sołeckiego na lata 2010 – 2012, była zgodna z kwotami wynikającymi z rocznych sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za lata 2008 – 2010 r. Przyjęta do wyliczenia ww. kwoty na 2010 r. liczba mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy, była zgodna z liczbą zamieszczoną w publikacji Głównego Urzędu Statystycznego „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31 XII 2008 r.”, w niewłaściwej wysokości przyjęto natomiast liczbę mieszkańców przy ustalaniu kwoty bazowej lata 2011 – 2012. Natomiast kwota wyliczona z uwzględnieniem prawidłowej liczby mieszkańców wynosiła: 3.069,64 zł na 2011 r. i 3.338,86 zł na 2012 r.

Do obliczenia wysokości należnego funduszu na 2011 i 2012 r. przyjęto w przypadku 24 sołectw prawidłową liczbę mieszkańców stale zamieszkujących dane sołectwo. W nieprawidłowej wysokości obliczono fundusz sołecki dla 24 sołectw w roku 2010 oraz dla dwóch sołectw w latach 2011 – 2012.

[Dowód: akta kontroli str. 330 – 357, 363 – 364]

W żadnym przypadku wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo nie przekroczyła dziesięciokrotności kwoty bazowej obliczonej przez Gminę.

[Dowód: akta kontroli str. 3310 – 3, 343, 349]

Burmistrz w dniach: 17 lipca 2009 r., 20 lipca 2010 r. i 20 lipca 2011 r. przekazał sołtysom wszystkich sołectw informację o wysokości środków z funduszu przypadających na dane sołectwo w latach 2010, 2011 i 2012, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim.

W latach 2009 – 2011 przekazano Burmistrzowi odpowiednio: 25, 26 i 26 wniosków sołectw o przyznanie środków z funduszu. W 2010 r. wniosku o przyznanie środków z funduszu nie złożyło sołectwo Koninko. Wnioski zostały złożone do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim. Wszystkie zawierały wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków funduszu wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnienie. Nie wystąpiły przypadki odrzucenia wniosków sołectw przez Burmistrza.

W badanym okresie obowiązywała strategia rozwoju Gminy Kórnik na lata 2008 – 2017. Ocena zgodności przedsięwzięć realizowanych ze środków funduszu sołeckiego (zgłoszonych we wnioskach sołectw) ze strategią rozwoju Gminy polegała na przyporządkowaniu tych przedsięwzięć do wyznaczonych w strategii programów i projektów.

[Dowód: akta kontroli str. 372, 82 – 96, 165 – 232]

W związku z powstaniem w Gminie funduszu, Urząd nie ograniczył sołectwom mienia komunalnego, które zostało im przekazane do korzystania na podstawie umowy dzierżawy lub umowy użyczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 589, 603]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przekazanych sołectwom informacjach o wysokości środków funduszu na rok 2010, 2011 i 2012, podano nieprawidłowo wyliczone kwoty. Określona dla 24 sołectw wysokość środków funduszu była w poszczególnych latach wyższa o: 5.558 zł, 2.426 zł i 2.595 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 355 – 357]

Powyższe nieprawidłowości wynikały:

- z przyjęcia na 2010 r., do wyliczenia kwot dla poszczególnych sołectw, zarówno mieszkańców stale, jak i czasowo zamieszkujących dane sołectwo. Tymczasem zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, do algorytmu przyjmuje się jedynie liczbę mieszkańców określoną na podstawie prowadzonego przez gminę zbioru danych stałych mieszkańców, o którym mowa w art. 44a ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych³;

[Dowód: akta kontroli str. 331 – 332 B]

- z przyjęcia na 2011 i 2012 r., do obliczenia kwoty bazowej, która została następnie zastosowana w obliczaniu wysokości środków przypadających na dane sołectwo, nieprawidłowej liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy. Wskazana w publikacjach Głównego Urzędu Statystycznego: „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31 XII 2009 r.” i „Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31 XII 2010 r.” liczba mieszkańców Gminy Kórnik to odpowiednio: 20.080 i 20.656 osób, tymczasem do obliczenia kwoty bazowej przyjęto: 19.970 i 20.546 osób. Spowodowało to, że wysokość kwoty bazowej została zawyżona: na 2010 r. o 17 zł i wynosiła 3.086, 55 zł, a na 2011 r. o 18 zł i wynosiła 3.356,74 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 330, 331, 349, 356, 357]

Kwota bazowa została ustalona: na 2010 r. przez Skarbnika Gminy Kórnik, a na 2011 r. i 2012 r. przez dwóch pracowników Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa, którzy w zakresie swoich obowiązków mieli wpisane zadania dotyczące

³ Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.

prowadzenia spraw związanych z funduszem sołeckim i pomocy sołectwom w zakresie planowania i wydatkowania środków. Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości, zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, było pomyłkowe przyjęcie, odnośnie funduszu na 2010 r., innej liczby mieszkańców. Do obliczenia kwoty bazowej, odnośnie funduszu na rok 2011 i 2012, została przyjęta taka ilość mieszkańców zamieszkałych na terenie Gminy, jak to wynika z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, który stanowi, że pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego zamieszkania. Zamieszkanie wiąże się z pobytem mieszkańców na terenie danej miejscowości (gminy), a więc zameldowaniem. Zgodnie z informacją uzyskaną przez pracownika Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska na szkoleniu w dniu 2 marca 2010 r. w algorytmie powinna zostać uwzględniona liczba mieszkańców zameldowanych na terenie danej gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 589 – 590, 604 – 605]

2. W przypadku sołectw: Robakowo – osiedle i Robakowo – wieś przy określaniu wysokości należnej kwoty z funduszu sołeckiego na rok 2011 i 2012 dokonano zaliczenia wszystkich stałych mieszkańców zamieszkujących ul. Szkolną do sołectwa Robakowo – osiedle, tymczasem zgodnie z uchwałą Narodowej Rady w Kórniku z dnia 25 października 1984 r. w sprawie podziału miasta na sołectwa, do sołectwa Robakowo – wieś zaliczyć należało mieszkańców ul. Szkolnej mieszkających w budynkach o wskazanych tam numerach, a mieszkańcy pozostałych budynków na tej ulicy należeli do sołectwa Robakowo – osiedle. Spowodowane to było pomyłką pracownika podczas dokonywania obliczeń wysokości należnego sołectwom funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 343 – 354, 358 – 362, 608 – 610]

3. Zapisy protokołów sporządzonych z większości zebrań wiejskich sołectw nie zawierają zapisów, o godzinie rozpoczęcia zebrania i oznaczenia, w którym terminie zebranie się odbywa oraz stwierdzenia jego prawomocności (§ 13 ust. 2 i 3 statutów sołectw). Zaznaczyć należy, że w przypadku, gdy w zebraniu tym nie bierze udziału co najmniej 10% uprawnionych, organ uprawniony do zwołania zebrania powinien wyznaczyć zebranie w drugim terminie, nie wcześniej niż po upływie trzydziestu minut od terminu zwołania pierwszego zebrania, którego rozstrzygnięcia są wiążące bez względu na liczbę uprawnionych biorących w nim udział. W § 9 ust. 1 statutów zostało zapisane, że osobami uprawnionymi są mieszkańcy sołectwa stale zamieszkujący na jego terenie i posiadający czynne prawo wyborcze.

[Dowód: akta kontroli str. 412 – 549]

Jak wyjaśnił Burmistrz, sprawozdania z zebrań wiejskich i podejmowane na nich uchwały są w większości przekazywane do Wydziału Administracyjno – Organizacyjnego i przekazywane następnie do odpowiednich wydziałów w celu realizacji. Urząd nie weryfikował dotychczas, pod względem formalnym, uchwał w sprawie wniosków o przyznanie środków z funduszu sołeckiego, ponieważ zakładano, że są one zgodne z prawem.

[Dowód: akta kontroli str. 589, 601]

W przypadku funduszu na rok 2010, przedłożona dokumentacja nie stanowi podstawy do wskazania liczby mieszkańców sołectwa Robakowo – osiedle i Robakowo – wieś.

[Dowód: akta kontroli str. 331 – 332 C, 355 – 357, 608 – 608B]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Ocena cząstkowa

2. Wykorzystanie środków funduszu sołectkiego

2.1. Realizacja wydatków budżetowych ponoszonych w ramach funduszu sołectkiego

Opis stanu faktycznego

Kwoty wydatków poniesionych w ramach funduszu wyniosły: w 2010 r. – 429,1 tys. zł (94,89% planowanych wydatków), w 2011 r. – 440,4 tys. zł (90,71% planowanych wydatków) i w I półroczu 2012 r. – 144,8 tys. zł (27,08% planowanych wydatków na cały rok).

[Dowód: akta kontroli str. 79]

W badanym okresie środki funduszu nie były wykorzystywane jako wkład własny Gminy przy realizacji projektu współfinansowanego z budżetu Unii Europejskiej.

W latach 2010-2012 (I półrocze) realizację następujących zadań dofinansowano środkami pieniężnymi Gminy nie pochodzącymi z funduszu sołectkiego:

- w 2010 r.: budowę chodnika na osiedlu Mikołajki w Błażejewku (18.445,55 zł), modernizację drogi w Kromolicach (10.140,00 zł), oświetlenie w Radzewie (22.212,42 zł), rozbudowę placu zabaw w Pierzchnie (1.890,00 zł), wykonanie wiaty przy boisku w Szczodrzykowie (1.100,00 zł), elewację wraz z izolacją przeciwwilgociową w Żernikach (684,05 zł), organizację Dnia Dziecka w Szczodrzykowie, Robakowie, Dachowej i Gądkach (w łącznej kwocie 1.289,96 zł), słodczyce na festyn rodzinny w Robakowie osiedlu (50,17 zł) i inscenizację na Dzień Św. Mikołaja w Borówcu (23,90 zł),
- w 2011 r.: oświetlenie na ul. Polnej i ul. Słonecznej w Dziecmierowie (16.253,57 zł), budowę chodnika na ul. Leśnej w Gądkach (27.631,71 zł), budowę chodnika w Robakowie wsi (14.603,12 zł), budowę parkingu w Robakowie osiedlu (31.859,60 zł), zakup kosiarki samojezdnej dla Konarskiego (2.000,00 zł), budowę wiaty drewnianej wraz z wyposażeniem w Biernatkach (69.579,75 zł), budowę placu zabaw „Urwisek” w Mościenicy (40.849,03 zł), wykonanie robót elektrycznych w świetlicy w Szczytnikach (1.599,94 zł), wykonanie siatki ogrodzeniowej wokół świetlicy i boiska sportowego w Dębcu (4.500,00 zł), organizację Dnia Dziecka w Żernikach (1.550,00 zł), organizację spotkania gwiazdkowego w Szczodrzykowie (2.499,80 zł) i wykonanie utwardzenia nawierzchni jezdni na osiedlu Wczasowym w Mościenicy (26.302,30 zł),
- w 2012 (I półrocze): organizację Dnia Dziecka w Szczodrzykowie (750,00 zł) i organizację festynu Dzień Rodziny w Żernikach (1.490,00 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 80 – 81]

W zakresie prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu sołectkiego analizą objęto wykorzystanie środków przez 24 sołectwa w łącznej wysokości 341.292,39 zł (33,6% wydatków ogółem), z tego: w 2010 r. przez osiem sołectw⁴ – 131.874,70 zł (30,7 %), w 2011 r. przez osiem sołectw⁵ – 136.268,71 zł (30,9%) i w 2012 r. (I półrocze) przez osiem sołectw⁶ – 73.148,98 zł (50,5%).

W wyniku badania stwierdzono, że w latach 2010-2012 (I półrocze) wydatki te związane były z realizacją zadań własnych Gminy, służyły poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz były zgodne ze strategią rozwoju Gminy (art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołectkim).

[Dowód: akta kontroli str. 165 – 232]

⁴ Sołectwa: Biernatki, Błażejewko, Błażejewo, Borówiec, Czmoń, Czmoniec, Czołowo i Dachowa,

⁵ Sołectwa: Dziecmierowo, Gądkki, Konarskie, Koninko, Kamionki, Mościenica, Pierzchno i Prusinowo.

⁶ Sołectwa: Radzewo, Runowo, Robakowo-wieś, Robakowo-osiedle, Skrzyńki, Szczodrzykowo, Szczytniki i Żerniki,

Kontroli wykonania przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach pięciu sołectw (Błażejewo, Dachowa, Kamionki, Mościenica, Żerniki), na realizację których wydatki objęto powyższym badaniem, dokonano w toku oględzin przeprowadzonych w dniu 30 lipca 2012 r. Uwagę, co do wydatkowania środków na realizację jednego przedsięwzięcia – zakup altany ogrodowej przez sołectwo Mościenica, zamieszczono na str. 9 wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 126 – 160]

Ankiety złożyło 11 sołtysów, z 26 do których zostały one przekazane. Zdaniem większości z nich (8 sołtysów) fundusz sołecki funkcjonował prawidłowo. Funkcjonowanie funduszu sołeckiego w sposób nieprawidłowy oceniło natomiast 2 sołtysów, a jeden z nich określił obydwie z powyższych odpowiedzi. Sołtysi podali następujące powody nieprawidłowego funkcjonowania funduszu sołeckiego: inwestycjami nie powinien zajmować się sołtys, możliwa powinna być zmiana realizacji zadań ustalonych we wrześniu na następny rok w związku ze zmianą sytuacji wsi, ustawa powinna dawać większe możliwości sołectwom, w małych sołectwach fundusz sołecki na 1 mieszkańca wynosi 89,7 zł, a w dużych sołectwach – 16,6 zł/mieszkańca. Wszyscy ankietowani sołtysi zapoznali się z przepisami i zasadami funkcjonowania funduszu, a 10 z nich uczestniczyło w szkoleniu obejmującym tą problematykę. Wiedzę o zasadach funkcjonowania funduszu 11 sołtysów powzięło od pracowników Urzędu Miejskiego, a niemal połowa z nich także z internetu oraz gazety sołeckiej. Wszyscy sołtysi uznali, że udzielona przez pracowników Urzędu Miejskiego pomoc w realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem funduszu była wystarczająca. W 9 ankietach sołtysi zaznaczyli, że funkcjonowanie funduszu sołeckiego spowodowało zwiększenie integracji (więzi) mieszkańców sołectwa.

Spośród pięciu sołtysów poproszonych o złożenie oświadczeń odnośnie wpływu funkcjonowania funduszu sołeckiego w latach 2010-2012 na aktywność obywatelską, przedmiotowe oświadczenie złożył tylko jeden sołtys, który podał, że „Wieś zmieniła swój charakter i z tradycyjnej wsi rolniczej stała się sypialnią dla aglomeracji poznańskiej, w stosunkowo niewielkim okresie czasu wzrosła liczba mieszkańców z 370 do prawie 2 000 osób. Fundusz sołecki przeznaczony bywa w głównej mierze na działalność integracyjną. Mieszkańcy chętnie z tych zorganizowanych imprez korzystają, natomiast nie wykazują zainteresowania sprawami społecznymi. Społeczność jest niezintegrowana a aktywność obywatelska mierna /prawie żadna/. Świadczy o tym ilość osób uczestniczących w zebraniach wiejskich. Przykładowo, w konsultacjach dotyczących podziału Borówca na trzy sołectwa, na 1 522 osoby uprawnione do głosowania udział wzięły jedynie 242 osoby (15,9 %). Przyczyną takiego stanu rzeczy, w ocenie sołtysa, jest m.in.: duża ilość mieszkańców na dużym terenie – 2 000 osób, 84 ulice o łącznej długości ponad 30 km (stąd wniosek mieszkańców o podział wsi na mniejsze sołectwa).

[Dowód: akta kontroli str. 566 – 588]

Burmistrz Gminy Jerzy Lechnerowski podał następujące przesłanki świadczące o wzroście aktywności obywatelskiej w związku z funkcjonowaniem funduszu sołeckiego w latach 2010-2012: powstanie wielu miejsc rekreacji i wypoczynku mieszkańców; organizację wielu spotkań integracyjnych tematycznie związanych z ekologią, ochroną środowiska, przyrodą, a także warsztatów powiązanych z zanikającymi zawodami; upiększanie przez mieszkańców własnej wsi poprzez utrzymywanie zieleni, a także (jako część wkładu własnego mieszkańców) uzyskiwanie środków pozabudżetowych na przedsięwzięcia, które nie są możliwe do zrealizowania wyłącznie z funduszu sołeckiego ze względu na ich koszty. W sołectwach powstały: pomost, siłownia oraz plac zabaw w Mościenicy, plac zabaw i wiata w Biernatkach, bulodrom i plac zabaw w Kamionkach oraz siłownia

w Szczytnikach; zawiązanie kilku stowarzyszeń, które aktywizują mieszkańców np. Stowarzyszenie Aktywna Mościenica, Stowarzyszenie Przyjazny Borówiec, Stowarzyszenie Otwarte Skrzynki, Stowarzyszenie Lepsze Runowo oraz powstanie od 2010 r. 11 Planów Odnowy Wsi, co wskazuje na wzmożoną aktywność liderów, a co za tym idzie także lokalnej społeczności i chęć aktywizacji mieszkańców związanych z poprawą warunków życia. W ocenie Burmistrza przejawem wzrostu aktywności jest decydowanie mieszkańców poszczególnych wsi na zebraniach wiejskich na jakie zadania ma być przeznaczony fundusz sołecki i realizowanie w ciągu roku przedsięwzięcia. Funkcjonowanie funduszu sołeckiego stanowi również element edukacji samorządowej (finansowej) na najniższym szczeblu.

[Dowód: akta kontroli str. 162, 163]

Zestawienia, w którym wskazano liczbę zebrań wiejskich w danym sołectwie oraz uczestniczących w nich osób, wskazuje natomiast, że utworzenie funduszu sołeckiego nie wpłynęło na zwiększenie liczby osób uczestniczących w zebraniach wiejskich sołectw. Zwrócić należy uwagę, że w latach 2007 i 2008 przeprowadzenia zebrania wiejskiego nie udokumentowały 22 sołectwa (84,6% wszystkich sołectw), a w 2009 r. jedno sołectwo (3,8% wszystkich sołectw). W 2009 r. w sześciu sołectwach nie było sporządzonej listy obecności z zebrania wiejskiego, ani adnotacji dokonanej w protokole o liczbie osób uczestniczących w zebraniu, a w 2010 r. w czterech sołectwach. W przypadku siedmiu sołectw frekwencja na zebraniach wiejskich w 2011 r. wzrosła w porównaniu do 2009 r. o od 1,5 do 16,25 osób, w przypadku jednego sołectwa utrzymała się na tym samym poziomie, a w przypadku 11 sołectw zmalała o od 1 do 13,7 osób.

[Dowód: akta kontroli str. 161]

W Gminie Kórnik wystąpiły następujące trudności i problemy związane z funkcjonowaniem funduszu sołeckiego: zaplanowanie zadań realizowanych w ramach budżetu sołeckiego musi nastąpić na pół roku przed rozpoczęciem roku budżetowego (często w trakcie realizacji przedsięwzięć pojawiają się nagle, niezaplanowane wydatki, których nie można zrealizować z powodu nie ujęcia ich w uchwale sołectwa); sołectwa muszą wydatkować środki w roku budżetowym, co uniemożliwia realizację większych zadań, gdyż nie ma możliwości przesunięcia środków na następne lata; ustawa określa ściśle kwotę funduszu sołeckiego dla poszczególnych sołectw, a większe z nich mają ograniczone środki z powodu limitu jakim jest dziesięciokrotność kwoty bazowej.

[Dowód: akta kontroli str. 233 A – 233 B]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę na fakt, że w trakcie oględzin placu zabaw „Urwisek” w Mościenicy stwierdzono, że nie ma na nim altany ogrodowej, chociaż poniesiony został z tego tytułu wydatek w wysokości 1.199,82 zł. Kontrolującej okazane zostały niezaimpregnowane części drewniane (cztery części narożnikowe oraz bele) przechowywane w garażu na ul. Mościenickiej 38 w Mościenicy. Wśród okazanych części nie było dachu, ani części, z których można byłoby go zmontować.

Według opisu dokonanego na fakturze przez Sołtys wsi Mościenica, altanę ogrodową zakupiono na potrzeby doposażenia placu zabaw „Urwisek” w Mościenicy. Specjalista ds. ochrony środowiska i rolnictwa dokonała adnotacji na ww. fakturze o treści: „Potwierdzam fakturę. Zakupiono w ramach utrzymania terenów rekreacji i wypoczynku. W wyjaśnieniach odnośnie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego na zakup altany ogrodowej, która przez okres ponad siedmiu miesięcy nie służyła poprawie warunków życia mieszkańców sołectwa Mościenica (art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim), kierownik Wydziału Ochrony Środowiska

i Rolnictwa oraz specjalista ds. ochrony środowiska i rolnictwa, powołując się na informacje uzyskane w trakcie kontroli NIK od Sołtys wsi Mościenica podali, że „ww. sprzęt w chwili obecnej znajduje się na posesji Pani Sołtys wsi Mościenica. Altana nie była montowana na placu zabaw ze względu na kradzieże, które miały miejsce już na drugi dzień po zamontowaniu placu zabaw, tj. 30 października 2011 roku. Teren ten na dzień dzisiejszy jest osłonięty od pobliskiego osiedla pasem lasu. Pomimo ustawionych tablic „Teren monitorowany” zdarzają się nadal przypadki przecinania siatki ogrodzeniowej i uszkodzenia urządzeń na placu zabaw. Altana ogrodowa zostanie zamontowana na placu zabaw po uregulowaniu spraw własnościowych z sąsiednią działką i po wybudowaniu drogi łączącej rondo (na skrzyżowaniu dróg 431 i 434), teren placu zabaw oraz osiedle Zielone Wzgórza i osiedle Topolowe w Mościenicy”.

[Dowód: akta kontroli str. 88, 126 – 131, 160]

2.2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Gmina nie udzielała zamówień w trybach określonych przepisami Prawa zamówień publicznych, dotyczących realizacji zadań w ramach funduszu sołectkiego.

[Dowód: akta kontroli str. 164]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Refundacja z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołectkiego

Opis stanu faktycznego

Wnioskiem z dnia 19 maja 2011 r. Urząd Miejski w Kórniku zwrócił się o zwrot z budżetu państwa części wydatków poniesionych w 2010 r. z funduszu sołectkiego. Podano w nim, że według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. z funduszu wydatkowano kwotę 429.049,98 zł, w związku z powyższym należna kwota zwrotu to 42.905 zł (10% wykonanych wydatków). Decyzją Ministra Finansów z dnia 10 sierpnia 2011 r. zwiększony został dla Gminy plan dotacji celowej o kwotę 42.905 zł, z tego 36.194 zł w § 2030 i 6.711 zł w § 6330.

[Dowód: akta kontroli str. 551 – 553]

Urząd Miejski w Kórniku pismem z dnia 18 maja 2012 r. przesłał wniosek o zwrot z budżetu państwa części wydatków gminy wykonanych w ramach funduszu sołectkiego. Podano w nim, że według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. z funduszu wydatkowano kwotę 440.402,33 zł, w związku z powyższym należna kwota zwrotu to 44.040,23 zł (10% wykonanych wydatków). Korekty przedmiotowego wniosku, polegającej na wskazaniu prawidłowej kwoty bazowej w Gminie, dokonano pismem z dnia 21 czerwca 2012 r. Nie miało to wpływu na wysokość określonej we wniosku kwoty należnej dotacji celowej.

[Dowód: akta kontroli str. 557 – 561]

Biorąc pod uwagę wielkość kwoty bazowej w Gminie (K_b) oraz średnią kwotę bazową w kraju (K_{bk}), zawarta we wnioskach kwota zwrotu z tytułu wydatków wykonanych w ramach funduszu sołectkiego w roku 2010 i 2011, została ustalona zgodnie z art. 2 ust. 5 pkt 1 ustawy o funduszu sołectkim, z zastrzeżeniem wskazanym poniżej.

Ustalone nieprawidłowości

We wnioskach o zwrot części środków poniesionych z funduszu sołectkiego Gmina wykazała nieprawidłowe kwoty należnej dotacji celowej. Było to konsekwencją przyznania 24 sołectwom środków z funduszu sołectkiego w wysokości wyższej od należnej, co zostało opisane na str. 4 i 5 w ppkt 1 niniejszego wystąpienia. W związku z powyższym Gmina otrzymała dotację celową z budżetu państwa za

2010 r. w nienależnej wysokości, tj. zawyżonej o 204,2 zł. Natomiast we wniosku o zwrot z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego za rok 2011, wskazana została kwota zwrotu o 67 zł wyższa od należnej.

[Dowód: akta kontroli str. 562 – 565]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Organizacja i zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Gminie zostały ustalone w zarządzeniach Burmistrza Gminy:

1. nr 94/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu, w którym nie została wskazana komórka organizacyjna odpowiedzialna za realizację zadań z zakresu funduszu sołeckiego,
2. nr 25/2011 z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie kontroli zarządczej w Gminie,
3. nr 34/2011 z dnia 10 maja 2010 r. w sprawie wewnętrznych procedur kontroli finansowej i polityki rachunkowości w Urzędzie,
4. nr 106/2010 z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie: planu kont, opisu systemu informatycznego i polityki rachunkowości w Urzędzie,
5. nr 21/2012 z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie: ustalenia dokumentacji opisującej zasady rachunkowości w Urzędzie,
6. nr 121/11 z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Urzędzie o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych wartości progowej określonej w art. 4 pkt 8 Ustawy Prawo Zamówień Publicznych,
7. nr 3/2006 z dnia 28 maja 2006 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej.

[Dowód: akta kontroli str. 8 – 49]

Zadania dotyczące prowadzenia spraw związanych z funduszem sołecim i pomocy sołectwom w zakresie planowania i wydatkowania środków, powierzone zostały dwóm osobom: inspektorowi ds. ochrony środowiska i rolnictwa (od dnia 1 października 2009 r. do dnia 22 sierpnia 2011 r.) i specjalście ds. ochrony środowiska i rolnictwa (od dnia 22 sierpnia 2011 r.). Kontrolę i nadzór nad realizacją ww. zadań, zgodnie z zakresami czynności, prowadzili kierownicy Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa.

[Dowód: akta kontroli str. 50 – 64]

Pracownicy Urzędu wzięli udział w następujących szkoleniach obejmujących problematykę funduszu sołeckiego:

- inspektor ds. ochrony środowiska i rolnictwa szkolenie pn. „Fundusz Sołecki – wydatkowanie w 2010 r. i tworzenie na rok 2011 oraz instytucja inicjatywy lokalnej jako nowa forma współdziałania gminy ze społecznością lokalną – jej charakter prawny, zastosowanie i powiązanie z funduszem sołeckim”, zorganizowane przez Lubuskie Centrum Edukacji Samorządowej i Specjalistycznej w dniu 2 marca 2010 r.,
- specjalista ds. ochrony środowiska i rolnictwa szkolenie pn. „Fundusz Sołecki. Senacki projekt zmiany w ustawie o funduszu sołeckim z dnia 27 stycznia 2011 r. – jak ustalić kwotę wydatków wykonywanych w ramach funduszu sołeckiego w celu złożenia wniosku o zwrot części poniesionych wydatków (problemy praktyczne)”, zorganizowane przez Ośrodek Szkoleniowy Wydawnictwa Taxpress s.c. w dniu 19 kwietnia 2011 r.,
- specjalista ds. ochrony środowiska i rolnictwa i inspektor szkolenie pn. „Fundusz sołecki – po roku obowiązywania ustawy – praktyka, zagadnienia problemowe”

zorganizowane przez Audit Consulting Municipal Sp. z o.o. w dniu 21 czerwca 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 65 – 73]

Burmistrz zorganizował w dniu 10 marca 2011 r. spotkanie informacyjne dla sołtysów, którego program przewidywał m.in.: omówienie spraw związanych z inwestycjami na terenie Gminy, spraw związanych z funduszem sołeckim oraz przedstawienie oferty przeprowadzenia szkoleń dla sołtysów z Gminy (przez Prezesa Stowarzyszenia Integracja Ekologiczna Rozwój Gminy Dopiewo). Według listy obecności w spotkaniu udział wzięło 19 sołtysów.

[Dowód: akta kontroli str. 74 – 76]

W Gminie prowadzono audyt wewnętrzny, którym nie objęto funkcjonowania funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 77, 78]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W ocenie NIK system kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania funduszu sołeckiego nie był w pełni skuteczny, skoro w niewłaściwej wysokości określono należne sołectwom we wszystkich latach środki z funduszu sołeckiego, a protokoły z zebrań wiejskich, na których uchwalano wnioski w sprawie przeznaczenia środków z funduszu, nie zawierały wszystkich wymaganych statutem danych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, system kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania funduszu sołeckiego.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, wnosi o:

1. Terminowe przekazywanie do RIO uchwał Rady Miejskie w Kórniku.
2. Prawidłowe ustalanie wysokości środków z funduszu sołeckiego należnych poszczególnym sołectwom.
3. Wyegzekwowanie od sołtysów rzetelnego dokumentowania przebiegu zebrań wiejskich.
4. Zwrócenie na rachunek budżetu państwa, uzyskanej w nienależnej wysokości, dotacji celowej w kwocie 204,20 zł, stanowiącej refundację części wydatków poniesionych z funduszu sołeckiego za 2010 r.
5. Dokonanie korekty wniosku o zwrot wydatków poniesionych z funduszu sołeckiego w 2011 r. w związku z wykazaniem w nim, zawyżonej o 67 zł kwoty należnej dotacji celowej.

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia sierpnia 2012 r.

Kontroler
Monika Lasota
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Wicedyrektor
Grzegorz Malesiński

.....
podpis

.....
podpis